Naciones Unidas S/2021/528



Consejo de Seguridad

Distr. general
4 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Carta de fecha 3 de junio de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En su resolución 2534 (2020), el Consejo de Seguridad me solicitó que le presentara un examen de la Misión de las Naciones Unidas en Apoyo del Acuerdo sobre Al-Hudayda (UNMHA) al menos un mes antes de que expirara su mandato, el 15 de julio de 2021. La Misión, establecida en virtud del párrafo 1 de la resolución 2452 (2019), respalda la aplicación del Acuerdo sobre la Ciudad de Al-Hudayda y los Puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa, que figura en el Acuerdo de Estocolmo (S/2018/1134, anexo).

Desde mi último examen, que presenté el 15 de junio de 2020 (S/2020/524) y después de que el Gobierno del Yemen suspendiera su participación en el Comité de Coordinación del Redespliegue en abril de 2020, la UNMHA ha mantenido contactos sostenidos a todos los niveles a fin de reanudar los mecanismos conjuntos establecidos en cumplimiento del Acuerdo. La Misión ha seguido desplegando iniciativas para apoyar a las partes en la aplicación del alto el fuego. A pesar de ello, los esfuerzos de la Misión se han visto obstaculizados por restricciones a la libertad de circulación a las que se sumaron la suspensión en curso de la participación del Gobierno del Yemen en el Comité de Coordinación y las modalidades conjuntas conexas y los continuos combates en las líneas de frente en la provincia de Al-Hudayda. Tras un período de reducción de la huella de la Misión a partir de abril de 2020 como medida preventiva contra la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la UNMHA ha trabajado desde septiembre de 2020 en el restablecimiento de su capacidad operacional en un entorno muy difícil a fin de impulsar el cumplimiento efectivo de su mandato a la vez que respetaba estrictamente los protocolos relativos a la COVID-19. La UNMHA ha seguido trabajando con las partes interesadas y los asociados a fin de aprovechar al máximo la influencia y garantizar una interpretación y un planteamiento unificados en el apoyo proporcionado a las partes para que apliquen el Acuerdo sobre Al-Hudayda.

A pesar de los importantes problemas encontrados durante el período sobre el que se informa, el Acuerdo sobre Al-Hudayda y el alto el fuego conexo han seguido estando caracterizados por lo siguiente: a) una reducción general y sólida de la violencia en la provincia a pesar de que continuaron los combates; b) la seguridad y el funcionamiento parcial de los puertos del mar Rojo, lo que permitió recibir y descargar buques; y c) condiciones propicias para un crecimiento continuo de la actividad económica en la ciudad de Al-Hudayda y un aumento del acceso humanitario a las zonas necesitadas. Si bien siguen existiendo problemas en relación con los esfuerzos para reanudar el marco del Comité de Coordinación del Redespliegue, el Acuerdo y una presencia de las Naciones Unidas siguen siendo





elementos clave del proceso de paz más amplio y son esenciales para garantizar la seguridad permanente de los puertos del mar Rojo e incrementar la estabilidad en la provincia de Al-Hudayda.

Evolución de la situación militar y política

Durante el período sobre el que se informa, la situación sobre el terreno ha seguido evolucionando y se ha visto afectada por cambios complejos y dinámicas a nivel local, nacional, regional e internacional. En general, si bien se han seguido produciendo violaciones del alto el fuego y repuntes de las hostilidades en seis zonas de tensión principales identificadas en la provincia de Al-Hudayda, se ha reducido de forma continua y generalizada la violencia de la que se informó en la ciudad de Al-Hudayda. Cabe destacar que no se han producido cambios territoriales importantes entre las partes y que las líneas de frente se han mantenido en gran medida estáticas, salvo en los distritos de Hays y Al-Durayhimi, donde a principios de octubre de 2020 se produjeron hostilidades importantes que tuvieron como consecuencia la ruptura del asedio a la ciudad de Al-Durayhimi y ciertas modificaciones en la línea de frente en la zona. Esa escalada supuso un aumento del nivel de violencia en la provincia desconocido desde la entrada en vigor del Acuerdo de Estocolmo, lo que demuestra la potencial fragilidad del alto el fuego. En toda la provincia aumentó la actividad de ataques aéreos y con drones a principios de octubre de 2020, desde finales de noviembre hasta finales de diciembre de 2020 y, más recientemente, entre marzo y abril de 2021. Esa actividad se centró mayoritariamente en los distritos de Al-Salif y Bayil, al norte de la ciudad de Al-Hudayda, en la ciudad de Al-Durayhimi, durante la escalada que se produjo en octubre de 2020, y en el distrito de Al-Tuhayta, al sur.

En la propia ciudad de Al-Hudayda, desde el inicio de 2021 la zona del frente oriental, que sirve de centro económico y punto de acceso al resto del Yemen septentrional, ha registrado el mayor número de violaciones del alto el fuego en la ciudad. Ello coincidió con los intentos del movimiento huzí (que también se autodenominan Ansar Allah) por militarizar el aeropuerto de Al-Hudayda, situado al sureste de la ciudad. Por lo demás, las hostilidades en la provincia se han concentrado principalmente en los distritos meridionales, que se han visto afectados por cambios en la situación política y militar en los distritos costeros de la provincia vecina de Taiz. El distrito de Hays, núcleo de comunicaciones del sur, ha sido un epicentro de la actividad militar en torno a infraestructura e intersecciones estratégicas disputadas. El distrito de Al-Tuhayta también ha sido objeto de actividades militares a raíz de los intentos del movimiento huzí por interceptar las líneas de suministro del Gobierno del Yemen que transitan por la costa desde Moca, en el sur, hasta la ciudad de Al-Hudayda, en el norte.

Las violaciones del alto el fuego han seguido teniendo efectos importantes en la población local. Desde el inicio de 2021 se ha producido una tendencia especialmente pronunciada de violaciones que afectan directamente a zonas residenciales.

Durante el período sobre el que se informa, se calcula que los combates han provocado 104 bajas civiles y 33 muertes, incluidas 9 mujeres y 7 niños. De esas bajas, 29, incluidas 13 muertes, se han atribuido a 27 incidentes relacionados con minas terrestres, artefactos explosivos improvisados y restos explosivos de guerra, situados principalmente en la periferia de la ciudad de Al-Hudayda y los distritos de Al-Durayhimi, Al-Tuhayta y Hays, al sur. En el mismo período, la Misión condenó públicamente esa pérdida de vidas, de forma sistemática y periódica, a través de sus capacidades y plataformas de comunicaciones estratégicas notablemente reforzadas. La Misión insistió además en las responsabilidades de las partes en relación con su obligación de acatar el derecho internacional humanitario, incluida la protección de los civiles.

Los continuos combates fuera de la zona de la Misión, incluido en Marib, tuvieron como consecuencia una distensión relativa y general en la provincia de Al-Hudayda. Sin embargo, una modificación de la dinámica militar más amplia y el retorno de la costa occidental a un primer plano podrían tener repercusiones importantes, especialmente si no existe un alto el fuego nacional. Un resurgimiento de los combates en Al-Hudayda y sus alrededores pondría en gran peligro el frágil alto el fuego en el frente occidental y, a la vez, amenazaría el vital acceso portuario de los bienes comerciales y humanitarios. Esas condiciones demuestran la importante necesidad de volver a mecanismos conjuntos plenamente funcionales para prevenir o reducir la posibilidad de que se produzca en el futuro una escalada en la costa occidental. La Misión sigue trabajando en estrecha coordinación con la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen en relación con la situación y las medidas nacionales para garantizar un alto el fuego y un arreglo político más amplios.

La situación en la costa occidental también se ha visto afectada por cambios en el panorama político, en particular en el primer semestre de 2021. En marzo de 2021, Tareq Saleh, líder de las Fuerzas de Resistencia Nacional/Guardianes de la República, formó una oficina política en la costa occidental e incrementó su colaboración con varios representantes diplomáticos internacionales. Esas iniciativas tienen implicaciones potenciales para la coordinación y la prestación de la asistencia humanitaria en la costa occidental y han dado lugar a tensiones entre los distintos componentes de las fuerzas conjuntas del Gobierno del Yemen, lo que ha provocado enfrentamientos entre las fuerzas partidarias de Saleh y las de la Resistencia de Tihama, ambas participantes en el Comité de Coordinación del Redespliegue.

Comité de Coordinación del Redespliegue y mecanismos conjuntos

A fin de garantizar una reanudación sostenida del Comité de Coordinación del Redespliegue, el mecanismo de ejecución y coordinación más importante del Acuerdo sobre Al-Hudayda, la Misión se ha centrado en lo siguiente: a) conseguir que las partes vuelvan a dialogar a través de una propuesta de reunión presencial conjunta, que es el objetivo más inmediato; y b) dar respuesta a las cuestiones planteadas por el Gobierno del Yemen respecto de la ejecución del Acuerdo, como la garantía de que la Misión pueda acceder por igual al territorio de ambas partes en Al-Hudayda.

En septiembre de 2020, tras una flexibilización de los protocolos relativos a la COVID-19 aplicados a las actividades de la Misión, la UNMHA reanudó las actividades de patrullaje y enlace, organizó una serie de reuniones bilaterales presenciales con las partes y llevó a cabo visitas a las líneas de frente en el sur de Al--Hudayda. El objetivo de esas iniciativas era impulsar el apoyo a la reactivación del Comité de Coordinación del Redespliegue y sus mecanismos conjuntos y promover las medidas de mediación para reducir las tensiones, como las que se produjeron a principios de octubre de 2020 en los distritos de Al-Durayhimi y Hays.

En coordinación con ambas partes, la Misión compiló también un informe de investigación sobre la muerte de un oficial de enlace del Gobierno del Yemen a consecuencia del tiroteo ocurrido el 11 de marzo de 2020 en un puesto de observación en el frente en la ciudad de Al-Hudayda. El incidente precipitó que el Gobierno del Yemen suspendiera su participación en el Comité de Coordinación del Redespliegue y sus mecanismos conjuntos. El informe de investigación resultante incluyó recomendaciones a ambas partes para mejorar y fortalecer las operaciones de los mecanismos conjuntos a fin de reducir los riesgos para el personal participante y evitar que se volviera a producir un incidente similar en el futuro.

Al inicio de 2021, reconociendo los problemas persistentes para reanudar el Comité de Coordinación del Redespliegue, la Misión, en cooperación con la Oficina del Enviado Especial y la Sede de las Naciones Unidas, desarrolló una estrategia de colaboración política en apoyo de ese objetivo. La estrategia se centra en una serie de objetivos clave y requiere colaboración a todos los niveles a fin de impulsar la confianza entre las partes y recabar apoyo para la reanudación de los mecanismos conjuntos. Sobre la base de esa estrategia y tras mediar entre las partes y cooperar con interlocutores regionales e internacionales de forma sostenida, la UNMHA pudo reducir de forma significativa la brecha entre las partes y llegar a un entendimiento sobre la necesidad fundamental de celebrar una reunión conjunta para avanzar y responder a las preocupaciones.

En febrero de 2021 el Gobierno del Yemen señaló su disposición a asistir a una reunión conjunta a condición de que se trataran las cuestiones planteadas previamente; la principal preocupación era el traslado del cuartel general de la UNMHA a un emplazamiento accesible por igual desde el territorio de ambas partes. Posteriormente, los representantes huzíes se comprometieron a asistir a una reunión de esas características. Se siguieron manteniendo discusiones bilaterales que desembocaron en un acuerdo sobre una propuesta de emplazamiento y fecha para la reunión; sin embargo, después de que se hicieran preparativos logísticos en abril de 2021, ambas partes manifestaron en el último momento que no deseaban seguir adelante. Las partes adujeron varias razones para esa decisión, como la incertidumbre sobre los resultados en el proceso político más amplio, a raíz de lo cual se adoptó una posición de espera.

Tras el aplazamiento de la reunión conjunta, la UNMHA reanudó la mediación bilateral entre las partes. Esa medida hizo avanzar la discusión sobre la propuesta de un nuevo emplazamiento de la huella de la Misión, que incluía una propuesta para establecer el cuartel general en el aeropuerto de Al-Hudayda, sobre la base de los planes iniciales compartidos con las partes el 17 de octubre de 2020. El objetivo de la propuesta es lograr los siguientes objetivos: a) que la UNMHA pueda acceder a ambas partes y proporcionarles apoyo por igual; b) que ambas partes puedan acceder al cuartel general de la UNMHA, entre otros en apoyo de la futura reactivación del centro conjunto de operaciones y otros mecanismos de fortalecimiento del alto el fuego y distensión; c) que se permita el acceso a través de las líneas de frente a los agentes humanitarios para facilitar la prestación de asistencia; y d) que la UNMHA pueda vigilar y patrullar el territorio controlado por ambas partes para fortalecer el cumplimiento del alto el fuego, la confianza y la estabilidad sobre el terreno.

Vigilancia del alto el fuego

La Misión ha seguido vigilando el alto el fuego durante el período sobre el que se informa. Sin embargo, esa actividad se ha enfrentado a obstáculos importantes derivados en gran medida de la suspensión del Comité de Coordinación del Redespliegue y los mecanismos de distensión (véase más arriba) y debido a que, a consecuencia de ello, solo se recibían informes diarios procedentes del terreno de los interlocutores huzíes. A fin de elaborar un panorama equilibrado de la vigilancia, la Misión se ha esmerado por examinar atentamente la información procedente del mayor número posible de fuentes de otro tipo disponibles, incluidos terceros y otros asociados e interesados sobre el terreno.

El 30 de septiembre de 2020, tras el levantamiento de las restricciones relacionadas con la COVID-19, que habían provocado una pausa de seis meses y medio, la UNMHA reanudó las patrullas en los puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa. Sin embargo, la capacidad de la Misión para realizar tareas de vigilancia y patrullaje se vio muy limitada por restricciones a la libertad de circulación impuestas

por las autoridades *de facto* huzíes. Esas restricciones han impedido a la Misión realizar patrullas urbanas (desde noviembre de 2019) y acceder a zonas de tensión y emplazamientos en los que se habían producido incidentes importantes relacionados con el alto el fuego. La Misión ha dialogado con las partes y ha realizado actividades de promoción a todos los niveles, incluso por canales diplomáticos, con miras a fomentar su libertad de circulación, que es esencial para la eficacia de las tareas de observación sobre el terreno y apoyo al cumplimiento del alto el fuego. Tras extensos contactos, la Misión pudo llevar a cabo sendas visitas en dos ocasiones distintas después de que se produjeran en marzo de 2021 incidentes importantes en el territorio controlado por los huzíes. La UNMHA sigue haciendo todo lo posible por colaborar con ambas partes a fin de posibilitar el acceso a los emplazamientos en los que se producen los incidentes, además de visitar periódicamente las zonas de tensión en la provincia.

Redespliegue de las fuerzas

El funcionamiento sostenido del Comité de Coordinación del Redespliegue y sus modalidades de distensión son requisitos esenciales para lograr el redespliegue de fuerzas previsto en el Acuerdo sobre Al-Hudayda. Si bien la Misión siguió impulsando un acuerdo sobre un concepto de las operaciones revisado que rigiera las fases técnicas del redespliegue al inicio del período sobre el que se informa, desde septiembre de 2020 la colaboración con las partes se ha centrado principalmente en garantizar la reanudación de los mecanismos conjuntos. En última instancia, los mecanismos conjuntos desempeñarán una función crítica en cualquier aplicación y vigilancia del redespliegue de las fuerzas, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo.

Coordinación con las partes interesadas en el Acuerdo de Estocolmo

La falta de un Comité de Coordinación del Redespliegue plenamente funcional ha frustrado la capacidad de la Misión de prestar apoyo a las iniciativas humanitarias en Al-Hudayda. A pesar de esos obstáculos, la UNMHA ha seguido promoviendo, en sus interacciones con las partes, el acceso humanitario a las zonas necesitadas, en plena coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país. En coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNMHA ha contribuido también a impulsar la promoción de la prestación de apoyo internacional a la Guardia Costera Yemení mediante el fortalecimiento de las aptitudes técnicas y el acceso a equipo e infraestructura mejorados.

La Misión también ha seguido colaborando con asociados de las Naciones Unidas respecto de la viabilidad de la rehabilitación y la mejora de la infraestructura y los activos portuarios en Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa. En coordinación con esos asociados y otros agentes humanitarios, la Misión también ha promovido ante los interlocutores huzíes la facilitación de acceso a los conductos de agua existentes para permitir la reparación de los conductos dañados y una mejor distribución de agua en la provincia.

La cooperación con el Centro Ejecutivo del Yemen de Actividades relativas a las Minas y el apoyo a las actividades del Centro han seguido siendo un componente importante de las iniciativas de la UNMHA para dar respuesta a las cuestiones relativas a los restos explosivos de guerra, en estrecha coordinación con el PNUD. Gracias a las patrullas de la UNMHA en los puertos del mar Rojo, la Misión ha podido verificar el estado de los campos de minas y las zonas con municiones sin detonar conocidos que siguen representando una amenaza para la seguridad del personal y las operaciones de los puertos. En sus interacciones con representantes huzíes sobre el Comité de Coordinación del Redespliegue y con el Centro de Actividades Relativas a las Minas, la UNMHA ha seguido promoviendo el mantenimiento efectivo del trazado de zonas

peligrosas y garantizando la prestación de apoyo y la facilitación de acceso al Centro de Actividades Relativas a las Minas a fin de contribuir a la remoción de minas. La UNMHA también ha trabajado con el PNUD para promover el acceso del Centro de Actividades Relativas a las Minas a equipo relacionado con esas actividades, debido al embargo actual que afecta al suministro de artículos de ese tipo en zonas controladas por los huzíes. Se ha convertido en una cuestión urgente promover iniciativas relativas a las minas, especialmente en emplazamientos residenciales, debido al número elevado de muertes civiles por minas terrestres, artefactos explosivos improvisados y restos explosivos de guerra en todo Al-Hudayda.

Operaciones durante la pandemia

Desde septiembre de 2020, tras un período de confinamiento total y una reducción importante del personal de la UNMHA como medida preventiva a fin de mitigar las repercusiones de la pandemia de COVID-19, la Misión ha trabajado para aumentar gradualmente su postura y sus capacidades operacionales en consonancia con los protocolos y las directrices del equipo de las Naciones Unidas en el país y la Organización Mundial de la Salud. El aumento de las restricciones a la circulación y a la capacidad de trabajar con interesados locales debido al repunte de casos de COVID-19 en el Yemen desde marzo de 2021 ha seguido afectando a las operaciones de la Misión. A pesar de esas restricciones, la UNMHA ha aplicado con éxito una serie de medidas de mitigación que han permitido la continuidad general de las operaciones. La Misión sigue en contacto con la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en relación con el despliegue de las opciones de vacunación para personal de la UNMHA a fin de contribuir a seguir flexibilizando progresivamente las medidas de mitigación de los riesgos en relación con la COVID-19 y garantizar la seguridad del personal.

Observaciones

Más de dos años después de la firma del Acuerdo sobre Al-Hudayda, el Acuerdo sigue siendo un elemento esencial para las iniciativas de paz más amplias en el Yemen. Si bien se han producido retrocesos en el año anterior, el Acuerdo ha seguido siendo clave para mantener la estabilidad en la ciudad de Al-Hudayda y garantizar la protección y la operación sostenidas de sus puertos y la reducción de la violencia en toda la provincia.

A pesar de los problemas persistentes para impulsar la reanudación del mecanismo del Comité de Coordinación del Redespliegue y sus estructuras de apoyo, la presencia de la Misión y sus continuos esfuerzos dirigidos a mantener y ampliar la colaboración con las partes y apoyar la ejecución del Acuerdo han tenido efectos tangibles y moderadores sobre el terreno, en particular en la ciudad de Al-Hudayda y los tres puertos, lo que ha permitido preservar un elemento vital para las importaciones al Yemen. Habida cuenta de ello, la presencia de la Misión sigue siendo crítica para mantener los avances alcanzados con tanto esfuerzo y mantener una relativa estabilidad en torno a una zona estratégica clave para la economía y las actividades humanitarias, lo que reduce de forma importante el riesgo de desestabilización de Al-Hudayda y los puertos del mar Rojo.

Cuando se alcanzó el Acuerdo sobre Al-Hudayda en diciembre de 2018, se concebía como un paso importante en las iniciativas para reanudar el proceso político en el Yemen. No se puede disociar su destino de la dinámica política y militar más general, y su éxito, incluido el objetivo último del redespliegue, depende de la voluntad política de las partes. La mayor atención internacional y el renovado impulso diplomático a fin de lograr un arreglo político para el conflicto en el Yemen han generado tanto oportunidades como puntos de presión para las partes en Al-Hudayda.

Eso ha creado un entorno propicio para alentar a las partes a restablecer los contactos bajo los auspicios del Comité de Coordinación del Redespliegue. Sin embargo, es esencial que la incertidumbre sobre las perspectivas de paz a nivel nacional no obstaculice el compromiso de las partes de volver a trabajar con el Comité y de impulsar la ejecución del Acuerdo, que sigue siendo esencial para el cese de las hostilidades en Al-Hudayda.

Aunque se le hayan encomendado esencialmente funciones de observación militar, la capacidad de la UNMHA para cumplir su mandato depende de la voluntad política y el compromiso de las partes y el trabajo de la Misión a nivel político. La colaboración de alto nivel con los dirigentes políticos de ambas partes, así como con interesados regionales e internacionales, con el apoyo y la coordinación de la Oficina del Enviado Especial, es esencial para lograr ese objetivo, como demostraron las iniciativas desplegadas para distender la importante escalada de las hostilidades en la provincia en octubre de 2020. La colaboración sostenida a nivel político y regional sumada a continuas iniciativas para reanudar los mecanismos conjuntos han sido y seguirán siendo clave para prevenir una escalada en la costa occidental.

También es esencial ajustar la huella de la UNMHA a fin de permitir que las dos partes puedan acceder a la Misión a través de las líneas de frente para que la UNMHA sea capaz de abarcar de forma efectiva su zona de operaciones y proporcionar un apoyo imparcial a ambas partes, incluido mediante actividades de enlace, supervisión y patrullaje sobre el terreno. Se trata de un aspecto fundamental para lograr cualquier solución o iniciativa sostenibles destinada a impulsar eficazmente la aplicación del Acuerdo sobre Al-Hudayda. Si bien la propuesta de establecer un cuartel general en el aeropuerto, o en otro lugar, no está exenta de obstáculos, será esencial celebrar una reunión conjunta y mantener un diálogo permanente destinados a alcanzar un acuerdo sobre la capacidad de la Misión de acceder al emplazamiento y establecerlo y responder a las cuestiones de desmilitarización y desminado.

Por último, la capacidad de la Misión de llevar a cabo las tareas encomendadas y proporcionar apoyo para el cumplimiento efectivo del alto el fuego depende de que las dos partes le permitan circular libremente. Si bien la UNMHA reanudó las patrullas semanales en los puertos de Al-Hudayda, Ras Isa y Al-Salif en septiembre de 2020, se debe permitir de forma urgente que la Misión lleve a cabo sus patrullas urbanas y realice visitas frecuentes y sin trabas a emplazamientos en zonas de tensión después de que se produzcan incidentes importantes sobre el terreno. Esto es fundamental para permitir a la Misión verificar y evaluar el impacto de los incidentes con miras a garantizar la vigilancia del cumplimiento del alto el fuego y la veracidad de los informes y como medida de fomento de la confianza entre la población local. Es esencial que se dé un compromiso inequívoco de las dos partes con la libertad de circulación de la UNMHA a fin de que la Misión pueda realizar de forma eficaz las tareas básicas que le han sido encomendadas. La UNMHA seguirá promoviendo la mejora del acceso a través de la colaboración bilateral y colectiva con las partes y los interesados regionales, y cuenta con el apoyo del Consejo de Seguridad a sus iniciativas para lograr ese objetivo.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**